

WFR 2021/93

No-cure-no-pay in WOZ en BPM: serieus probleem?

MR. A.P. MONSMA¹

1 Inleiding

De afgelopen vijf jaar is een toename te zien van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures in WOZ-zaken, dat namens belastingplichtigen wordt gevoerd door gemachtigden die op no-cure-no-pay-basis werken. Eén van de gevolgen van deze toename is, dat het bedrag aan door gemeenten uitbetaalde proceskostenvergoedingen en andere met de procedure samenhangende vergoedingen sterk is toegenomen.

Deze vergoedingen vormen maatschappelijke kosten; ze moeten immers worden betaald uit de algemene middelen. Daarom is vanuit gemeenten wel gepleit voor het aanpassen van het systeem van proceskostenvergoedingen. Zelf denk ik daar anders over. De vergoedingen kunnen bijdragen aan het goed functioneren van het rechtssysteem en dienen de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid.² Aanpassing van het systeem zou deze positieve aspecten (deels) teniet doen.

Wel reden tot zorg zijn de signalen van misstanden die de Waarderingskamer via gemeenten bereikten. De Waarderingskamer stuurde naar aanleiding van deze signalen in 2018 in een brief aan de Staatssecretaris van Financiën. Daarin meldde de Waarderingskamer, dat no-cure-no-pay-bureaus (hierna: NCNP-bureaus) een werkwijze hanteren die voornamelijk is ingegeven door het verkrijgen van een zo hoog mogelijke proceskostenvergoeding en dat daarbij het belang van de vertegenwoordigde belastingplichtige op de achtergrond raakt. Als voorbeeld noemde de Waarderingskamer dat een NCNP-bureau een sportvereniging sponsorde en het bedrag van de sponsoring daarbij hoger werd naarmate de

sportvereniging meer klanten bij het bureau aanbracht.³ Deze signalen vormden, samen met vergelijkbare problematiek bij de Belastingdienst inzake BPM-bezwaren, voor de ministers van Rechtsbescherming en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding tot het instellen van een onderzoek.⁴

Gemeenten keken uit naar de uitkomsten van dit onderzoek. Zij hoopten op meer zicht op het door hen ervaren probleem en een mogelijke oplossing ervan. Het WODC heeft het gevraagde onderzoek in 2020 laten uitvoeren door Breuer & Intraval en Pro Facto en heeft het daarvan opgestelde rapport onlangs gepubliceerd.⁵

In deze bijdrage geef ik een kritische beschouwing van de belangrijkste conclusies uit dit rapport voor zover het WOZ-zaken betreft:

1. de regelgeving rondom de WOZ-waardering brengt mee dat de kans van slagen van bezwaren en beroepen groot is;
2. bij WOZ-zaken is geen ander dan anekdotisch bewijs gevonden voor een werkwijze van NCNP-bureaus die slechts gericht is op het verkrijgen van hoge proceskostenvergoedingen;
3. het vertrouwen van bezwaarmakers in een correcte WOZ-bezwaarafhandeling is laag.

Ik sluit af met een conclusie.

¹ Als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden, aan Erasmus School of Law. Tevens is zij rechter-plaatsvervanger bij Rechtbank Rotterdam. Dit artikel is afgerond op 26 maart 2021.

² Zie ook A. Abdirizak & A.P. Monsma, 'No-cure-no-pay in WOZ-procedures: strategieën en proceskosten', NTFR-A 2019/2.

³ Brief Waarderingskamer 'De staat van de WOZ 2018', te downloaden van www.waarderingskamer.nl/tabblad-waarderingskamer/adviezen-waarderingskamer/ en zie Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 298.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 298. Zie ook de antwoorden op recentere Kamervragen: Aanhangsel Handelingen II 2020/21, 700.

⁵ J. Snippe e.a., 'Van beroep in bezwaar. Werkwijze en verdienmodel 'no cure no pay' bedrijven WOZ en BPM', Den Haag: WODC december 2020, te downloaden van www.wodc.nl.

2 Kans van slagen bezwaar en beroep groot bij WOZ

Een eerste belangrijke conclusie van het onderzoek is, dat de slagingskans in zowel WOZ- als BPM-zaken groot is. Dit komt volgens de onderzoekers door de regelgeving rondom waardering/taxatie en de bewijslastverdeling in bezwaar en beroep. Omdat een gegrond bezwaar of beroep leidt tot een proceskostenvergoeding, is dit één van de oorzaken van de stijging van de kosten. In dit onderdeel ga ik nader in op de slagingskans in WOZ-zaken.

2.1 WOZ-regelgeving

Voor woningen wordt jaarlijks de waarde in het economische verkeer bepaald.⁶ De waardering vindt plaats met behulp van een waarderingsmodel. Dit is een computermodel.⁷ Het model wordt gevoed met verkoopcijfers en andere waardebepalende data, zoals ligging in de bepaalde wijk, soort woning (hoekwoning, appartement, vrijstaand, ...), afstand tot de voorzieningen, onderhoudstoestand, oppervlakte, bouwjaar, enz.⁸ Aan de hand van al deze elementen rekent het model de waarde in het economische verkeer uit van alle woningen binnen de gemeente.

De heffingsambtenaar van de gemeente stelt de met behulp van het computermodel berekende waarde vast in de WOZ-beschikking.⁹ De WOZ-beschikking wordt naar de belanghebbende ervan gestuurd. Dat is in ieder geval de eigenaar van de woning.¹⁰ Degene die een WOZ-beschikking heeft gekregen, kan hiertegen rechtsmiddelen aanwenden.¹¹ In bezwaar en in beroep draagt de

heffingsambtenaar van de gemeente in eerste instantie de bewijslast van de juistheid van de vastgestelde waarde.¹² Hij moet, in het licht van de bezwaren van de belastingplichtige, aannemelijk maken dat de waarde juist is vastgesteld.

2.1.1 Bewijslast complex voor heffingsambtenaar

De bewijslast die op de heffingsambtenaar rust in WOZ-zaken is niet eenvoudig. Dat heeft een aantal oorzaken:

a. In bezwaar en beroep wordt de individuele WOZ-waarde getoetst (microniveau), terwijl de WOZ-waardering een massaal geautomatiseerd proces is (macroniveau).

Het computermodel bepaalt op macroniveau de waarde van alle woningen binnen de gemeente (en houdt bijvoorbeeld rekening met waardeverhoudingen tussen wijken en soorten woningen). In rechte wordt echter de WOZ-waarde van de individuele woning – op microniveau – getoetst op juistheid, waarbij ook een klein waardeverschil kan leiden tot gegrondverklaring van het bezwaar of beroep. De wet houdt geen rekening met de notie dat het waarderen van een woning geen exacte wetenschap is. De waarde in het economische verkeer van een woning is de prijs die de meest biedende gegadigde zou willen betalen na aanbidding van de woning op de voor de woning meest geschikte wijze na de beste voorbereiding. Deze verkoopwaarde heeft een bepaalde bandbreedte, waarbinnen deze geacht kan worden juist te zijn. De verkoopprijs hangt van diverse omstandigheden af en is niet exact te berekenen. Tenzij de woning rond de waardepeildatum verkocht is, zal de WOZ-waarde altijd een inschatting, een taxatie, zijn van de te verwachten verkoopprijs. De WOZ-waarde moet echter wettelijk worden vastgesteld op een exact bedrag, dat in rechte kan worden bestreden.

Met de toegenomen kwaliteit van de computermodellen zou de bewijslast voor de heffingsambtenaar op het eerste gezicht eenvoudiger geworden moeten zijn, maar het tegendeel lijkt waar. De heffingsambtenaar moet de bij de geautomatiseerde waardebeoordeling gemaakte keuzes en de door het model gebruikte gegevens en aannames inzichtelijk en controleerbaar maken. Anders dreigt besluitvorming via een 'black box'.¹³ Dit blijkt voor de heffingsambtenaar in de praktijk geen sinecure.

6 Art. 17 lid 1 en 2 Wet WOZ. De waardering van niet-woningen laat ik buiten beschouwing.

7 Art. 4 lid 1 Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet WOZ.

8 Art. 3 Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet WOZ.

9 Art. 22 Wet WOZ.

10 Art. 24 lid 3 onder a Wet WOZ. In geval van sociale huurwoningen is ook de gebruiker (huurder) van de woning belanghebbende, omdat de maximale huurprijs mede afhankelijk is van de WOZ-waarde. Dit kan leiden tot een tegengesteld belang tussen eigenaar en gebruiker. Zie hierover bijvoorbeeld J.A. Monsma, A.W. Schep & A.P. Monsma, 'Waardering onroerende zaken: tijd voor vernieuwing', WFR 2016/61.

11 Art. 26 AWR, maar zie ook HR 20 maart 2020, 19/03823, ECLI:NL:HR:2020:468, BNB 2020/65, m.nt. J.A. Monsma; HR 13 september 2019, 18/00010, ECLI:NL:HR:2019:1315, BNB 2019/12, m.nt. P.G.M. Jansen en Rb. Den Haag 27 mei 2019, 18/5699, ECLI:NL:RBDHA:2019:6261, waarin een derde-belanghebbende wordt betrokken in de procedure van degene die als tenaamgestelde van de WOZ-beschikking bezwaar of beroep heeft ingesteld.

12 Dit is de eerste stap van de WOZ-drietrapsraket. Indien de heffingsambtenaar de waarde niet aannemelijk maakt, zal de rechter beoordelen of de belanghebbende de door hem voorgestane waarde aannemelijk maakt. Is dat ook niet het geval, dan zal de rechter de waarde in goede justitie vaststellen. HR 14 oktober 2005, 40299, ECLI:NL:HR:2005:AU4300, BNB 2005/378 (Oostflakkee).

13 HR 17 augustus 2018, 17/01448, ECLI:NL:HR:2018:1316, BNB 2018/182, m.nt. E.B. Pechler.

b. De belanghebbende heeft doorgaans meer kennis van de specifieke kenmerken van zijn woning dan de heffingsambtenaar (informatieverschil).

Indien de belastingplichtige aanvoert dat de door de heffingsambtenaar gebruikte gegevens onjuist zijn, zal de heffingsambtenaar daar adequaat op moeten reageren. Hij zal moeten onderzoeken of hetgeen de belastingplichtige aanvoert juist is en zo ja, of hiermee bij de waardering onvoldoende rekening gehouden is. Het gaat dan bijvoorbeeld om objectkenmerken, zoals de grootte van de woning en de staat van onderhoud, maar ook om andere waardebepalende elementen, zoals het voorzieningenniveau en eventuele overlast in de omgeving. De belastingplichtige heeft doorgaans meer kennis van de kenmerken van zijn woning dan de heffingsambtenaar, zodat de heffingsambtenaar in zijn bewijspositie wat dat betreft in het nadeel is.

c. De nauwkeurigheid van de vastgestelde waarde hangt onder meer af van hoeveelheid verkopen rond de waardepeildatum en van de stabiliteit van de markt.

Tot slot is voor de nauwkeurigheid van de waardering ook van belang hoe de woningmarkt zich ontwikkelt op een bepaald moment. Indien er veel verkopen zijn (in zijn algemeenheid of van een bepaald type woning), is een waarde makkelijker (en nauwkeuriger) te bepalen dan wanneer er weinig verkopen zijn. Daarbij is ook relevant hoe groot de onderhandelings spreiding is: wanneer vraag en aanbod in balans zijn, liggen de vraagprijs en verkoopprijs dicht bij elkaar dan wanneer sprake is van een instabiele markt. In een stabiele markt is de waarde nauwkeuriger te bepalen. Op de ontwikkelingen op de woningmarkt heeft de heffingsambtenaar geen invloed, maar hij moet er bij de waardering en bij de motivering van de vastgestelde WOZ-waarde wel rekening mee houden.

2.1.2 Oplossing?

De onderzoekers concluderen in het rapport dat de waardebepaling de kern van het probleem vormt: 'Waardering van een woning vindt plaats met een modelmatige waardebepaling waarbij sprake is van een systematische vergelijking tussen woningen waarvoor de kenmerken van grote aantallen woningen met elkaar worden vergeleken. Het is dan niet bijzonder dat er zich problemen voordoen wanneer er massaal wordt gewaardeerd en vervolgens in bezwaar en beroep naar de individuele woning wordt gekeken.'¹⁴

De kabinetsreactie op het rapport gaat niet in op de oorzaken van een verhoogde slagingskans voor bezwaren en beroepen in WOZ-zaken als gevolg van de regelgeving. Ook worden geen voorstellen gedaan voor wijziging van de regelgeving. De minister zal eerst overleg

voeren met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).¹⁵

Uit eerdere pogingen om de wet aan te passen en onderzoeken naar mogelijkheden daartoe is overigens gebleken dat dit nog niet zo eenvoudig is. De ingevoerde Fierensmarge, die inhield dat de vastgestelde waarde bij afwijking tot een bepaald percentage werd geacht juist te zijn, is door de Hoge Raad van tafel geveegd wegens strijdigheid met art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (eigendomsrecht).¹⁶ Andere opties, zoals een waardeklassensysteem, een in de wet opgenomen rekenformule of het certificeren van de door de gemeente gebruikte waarderingsmodellen, stuiten weer op andere bezwaren.¹⁷

“De wet- en regelgeving met betrekking tot de WOZ-waardering en de proceskostenvergoeding blijft de basis voor het verdienmodel van NCNP-bureaus”

Intussen zijn er genoeg zaken waarmee gemeenten zelf aan de slag kunnen (en al zijn gegaan) om de bezwaarenstroom in WOZ-zaken te verminderen, zoals:¹⁸

- verbeteren van de kwaliteit van de taxaties, waarbij gegevensverzameling van groot belang is;
- verbeteren van de uitleg over de waardering;
- het zo eenvoudig mogelijk maken van het contact met de gemeente over de WOZ-beschikking, waaronder laagdrempelige vormen van bezwaar maken;
- om de tafel gaan zitten met NCNP-bureaus om de stroomlijning van het proces te bespreken; en
- het voeren van overleg met andere gemeenten om kennis en ervaring op dit gebied uit te wisselen.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29279, 639, p. 2.

¹⁶ HR 22 oktober 2010, 08/02324, ECLI:NL:HR:2010:BL1943, BNB 2010/335, m.nt. G.J. van Leijenhorst.

¹⁷ Zie A. Abdirizak & A.P. Monsma, 'No-cure-no-pay in WOZ-procedures: strategieën en proceskosten', NTFR-A 2019/2. Zie ook R.H. Kastelein, 'Het model en de rechter', bachelorwerkstuk EUR 2018, te downloaden van www.eur.nl/esl/research/current-research/research-centers/esbl/themadossiers/ozbwoz.

¹⁸ Zie A.P. Monsma, 'Bezwaar en beroep WOZ en NCNP' (onderzoek in opdracht van de gemeente Rotterdam), Rotterdam: ESBL 2021, te downloaden van www.eur.nl/esl/research/current-research/research-centers/esbl/themadossiers/ozbwoz.

¹⁴ P. 98 van het rapport.

De vraag is of al deze initiatieven uiteindelijk zullen leiden tot een vermindering van het aantal bezwaren en de hoogte van de uitbetaalde proceskostenvergoedingen. De wet- en regelgeving met betrekking tot de WOZ-waardering en de proceskostenvergoeding blijft de basis voor het verdienmodel van NCNP-bureaus.

3 Slechts anekdotisch bewijs voor misstanden door NCNP in WOZ-zaken

Een tweede belangrijke conclusie in het rapport is, dat er bij WOZ-zaken geen ander dan anekdotisch bewijs is gevonden voor een werkwijze van NCNP-bureaus die slechts gericht is op het verkrijgen van hoge proceskostenvergoedingen.¹⁹

Wel is door de onderzoekers vastgesteld dat het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen WOZ-beschikkingen van woningen de afgelopen jaren is toegenomen.²⁰ Eveneens is het een feit dat het percentage daarvan dat is ingediend namens belastingplichtigen door NCNP-bureaus is gestegen.²¹ Tot slot is ook een feit dat het bedrag aan uitbetaalde proceskostenvergoedingen in verband met de bezwaar- en beroepsprocedures is gestegen: van € 7,3 miljoen in 2017 tot € 12 miljoen in 2019.²² Dit is geen nieuws; dit bleek reeds uit de jaarlijkse rapportages van de Waarderingskamer.²³ Het rapport vermeldt overigens in sommige passages cijfers die

afwijken van de reeds bekende cijfers, zonder dat mij duidelijk is wat de oorzaak is van dat verschil.²⁴

3.1 Begrip misstanden en beoordeling of daarvan sprake is

In aanvulling op de reeds door de Waarderingskamer verrichte onderzoeken was de aan het WODC voorgelegde onderzoeksvraag of sprake is van misstanden. Dat zou het geval zijn als NCNP-bureaus vanwege de financiële prikkel in het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: BPB) een werkwijze hanteren die indruist tegen het rechtssysteem en er niet meer op is gericht rechtsbijstand te verlenen aan de belastingplichtige in zijn geschil met de overheid, maar slechts erop gericht is financieel gewin te behalen.

De onderzoekers verwoorden het aldus: 'Er is sprake van misbruik wanneer (ncnp-)bedrijven de procedure en de mogelijkheid tot vertegenwoordiging primair gebruiken als verdienmodel ten koste van publieke middelen en secundair voor de rechtsbescherming.'²⁵

Een verdienmodel van dienstverleners die alleen op basis van NCNP werken ontstaat, indien de werkelijke kosten van de dienstverlening lager zijn dan de proceskostenvergoedingen die worden ontvangen in verband met de dienstverlening. Andere vergoedingen of betalingen van hun klanten krijgen zij immers niet. Dat sprake is van een verdienmodel wordt bevestigd in het rapport.²⁶

Of sprake is van misstanden in de zin van bovenstaande definitie in het rapport is lastiger te onderzoeken. Hiervoor zullen de handelingen die NCNP-bureaus verrichten moeten worden beoordeeld. Hierbij moeten de onderzoekers onderscheid maken tussen handelingen die gericht zijn op de rechtsbescherming van de cliënten en handelingen die gericht zijn op het verkrijgen van de proceskostenvergoedingen. Dit onderscheid is per definitie niet te maken, omdat de proceskostenvergoeding nu juist wordt toegekend voor proceshandelingen die worden verricht in het kader van de rechtsbescherming (bezwaar en beroep). Er bestaat met andere woorden geen tegenstelling.

¹⁹ P. V, 92 en 98 van het rapport.

²⁰ Op basis van het jaarverslag 2015 van de Waarderingskamer (<https://waarderingskamer2015.maglr.com/1064/bezwaar-teen-woz>) en de webpublicatie 'Feiten over de WOZ' (www.waarderingskamer.nl/woz-in-cijfers/feiten-over-de-woz/) werden er in 2015 in totaal 79.000 bezwaarschriften ingediend en was 1,3% van de woningen 'onder bezwaar' en werden er in 2020 in totaal 186.000 bezwaarschriften ingediend en was 2,4% van de woningen in april 2020 'onder bezwaar'. 2015 was overigens een jaar waarin ten opzichte van de omliggende jaren het minst aantal bezwaarschriften werden ingediend.

²¹ Volgens dezelfde bronnen ca. 20% in 2015 (niet alle gemeenten konden dat jaar de splitsing maken tussen NCNP- en niet-NCNP-bezwaren) en 40,4% in 2020.

²² Volgens de webpublicatie 'Feiten over de WOZ' (www.waarderingskamer.nl/woz-in-cijfers/feiten-over-de-woz/) werd in 2017 € 7,3 miljoen uitbetaald aan proceskostenvergoedingen en in 2019 € 12 miljoen. Over eerdere jaren zijn geen cijfers gepubliceerd.

²³ Vergelijk ook het in 2012 verrichte onderzoek door de Waarderingskamer, 'Onderzoek invloed "no-cure-no-pay-bezwaren" op uitvoering Wet WOZ', te kennen uit Belastingblad 2012/281, waarin nog maar een klein percentage van de bezwaren werd ingediend door NCNP-bureaus.

²⁴ Het rapport vermeldt in de samenvatting op p. II en in de lopende tekst op p. 34 voor 2019 bijvoorbeeld 204.223 WOZ-woningbezwaren, waar de Waarderingskamer er in totaal 186.000 vermeldt. Ook vermeldt het rapport hier een NCNP-percentage in WOZ-bezwaren van 43. In de inleiding van het rapport lijken de cijfers dan weer overeen te komen met die van de Waarderingskamer, zie p. 1 en 3.

²⁵ P. 25 van het rapport.

²⁶ P. 75-76 van het rapport.

Bij de beoordeling of sprake is van misstanden, belanden de onderzoekers in een grijs gebied van handelingen die in meer of mindere mate het belang van de cliënt (rechtsbescherming) en/of het belang van het NCNP-bureau (vergoeding) dienen. De vraag is hoe dit op een objectieve manier beoordeeld kan worden. Bestaan daar maatstaven voor, of zouden die ontwikkeld kunnen worden? Zonder dergelijke objectieve maatstaven dreigt een subjectieve beoordeling van de innerlijke waarde of bedoeling van de handelingen van de NCNP-bureaus. Zelf heb ik het antwoord hierop niet paraat.

De onderzoekers noemen in de samenvatting de volgende onderzoeksvraag: 'hoe verhoudt het financieel belang van belastingplichtigen en de opbrengsten voor deze bedrijven zich tot de kosten die door de overheid worden gemaakt?'²⁷ Hieruit zou een objectieve maatstaf kunnen worden afgeleid. Als maatstaf zou bijvoorbeeld kunnen gelden dat de verhouding tussen het financiële belang van de belastingplichtige enerzijds en de opbrengst voor het NCNP-bureau anderzijds niet kleiner is dan een bepaald verhoudingsgetal, zoals 1:5. Of als maatstaf zou kunnen gelden dat de verhouding tussen de opbrengst voor de belastingplichtige en het NCNP-bureau enerzijds en de door de gemeente gemaakte kosten ter zake van het bezwaar en beroep anderzijds niet groter is een bepaald verhoudingsgetal, zoals 1:2.

Een meer algemene objectieve maatstaf zou kunnen zijn de (relatieve) hoogte van de winst van een NCNP-bureau. De kostenvergoeding in het BPB was oorspronkelijk immers slechts bedoeld als *tegemoetkoming in de kosten* van beroepsmatig verleende bijstand en niet als volledige schadevergoeding.²⁸ Het structureel winst maken van een NCNP-bedrijf zou in die gedachtegang als onwenselijke uitkomst van het systeem kunnen worden beschouwd. Voor een onderzoek naar misstanden aan de hand van deze maatstaf zou moeten worden bepaald bij welke verhouding tussen de (gemiddelde) kostenvergoeding en de (gemiddelde) daadwerkelijk gemaakte kosten sprake is van een misstand.

3.2 Interviews leiden niet tot conclusie misstanden in WOZ-zaken

Welke maatstaf of maatstaven de onderzoekers hebben gebruikt is in het rapport niet specifiek omschreven. De onderzoekers hebben kwalitatieve interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten en NCNP-bureaus. Welke vragen daarin precies gesteld zijn wordt

in het rapport niet vermeld. Wel vermeld is dat NCNP-bureaus is gevraagd naar een beschrijving van hun werkzaamheden. Niet gevraagd is naar de precieze tijdsbesteding per onderdeel van het bezwaar- en beroepsproces. Ook is niet gevraagd naar de verhouding tussen de daadwerkelijk gemaakte kosten voor de dienstverlening en de ontvangen proceskostenvergoedingen. Ook is niet onderzocht wat de verhouding is tussen de opbrengst of kosten van het NCNP-bureau en de opbrengst voor de belastingplichtige.

Gemeenten zijn eveneens geïnterviewd. De onderzoekers merken op dat geen representatieve onderzoeksgroep is bevraagd.²⁹ Behalve de gehouden interviews hebben de onderzoekers data over kosten van bezwaarafhandeling en uitbetaalde proceskostenvergoedingen verzameld en geanalyseerd. Niet gevraagd is naar de precieze kosten per stap in het bezwaar- en beroepsproces. Hiervoor is als reden gegeven dat elke gemeente en elk samenwerkingsverband een andere procesinrichting kent op dit terrein en de data daarom moeilijk vergelijkbaar zijn.³⁰

Ik constateer dat eventuele misstanden met de gevolgde onderzoeks aanpak niet objectief vast te stellen zijn. Er is vooraf niet vastgesteld onder welke meetbare omstandigheden sprake is van misstanden en er zijn te weinig data verzameld die mogelijk met misstanden verband houden. In deze context leidt de gebruikte onderzoeksmethode – voornamelijk interviews – tot resultaten die niet objectief te controleren zijn en daarmee mogelijk tot subjectieve uitkomsten. Kwalitatieve interviews kunnen wel inzicht geven in de gedachten, motieven en werkwijze van NCNP-bureaus en gemeenten. Wegens het ontbreken van een vooraf vastgestelde, objectieve maatstaf zijn ze echter minder geschikt voor de beoordeling of sprake is van misstanden.

Dat wordt geïllustreerd door het volgende voorbeeld. Gemeenten hebben het gebruik van doorlopende volmachten genoemd als voorbeeld van een – volgens hen – laakbare werkwijze.³¹ Belastingplichtigen weten hierdoor soms niet eens dat bezwaar en beroep is ingesteld namens hen. De geïnterviewde vertegenwoordigers van NCNP-bureaus hebben echter ontkend dat zij gebruikmaken van dergelijke volmachten.³² Zij geven op hun beurt aan dat ook op de handelwijze van gemeenten in bezwaar en beroep het een en ander aan te merken is.³³ Op deze wijze worden de interviews meer een welles-nietes-spel dan een manier om misstanden objectief vast te stellen. De uitkomst van het onderzoek is

27 P. I van het rapport.

28 Stb. 1993, 763, p. 5-6, te kennen uit Hof 's-Hertogenbosch

15 november 2018, 17/00149 en 17/00151,

ECLI:NL:GHSHE:2018:4638, r.o. 4.6.1.

29 P. 34 van het rapport.

30 P. 36 van het rapport.

31 P. 57-58, 69 van het rapport.

32 Zie bijv. p. 70 van het rapport.

33 Zie p. 72 en 74-75 van het rapport.

hiermee niet verrassend: op basis van het onderzoek is er geen ander dan anekdotisch bewijs gevonden voor het bestaan van misstanden in WOZ-zaken.

3.3 Wel misstanden in BPM-zaken: maatstaf?

Met betrekking tot BPM-zaken constateren de onderzoekers dat wel sprake is van misstanden in de werkwijze van NCNP-bureaus.³⁴ Dit hangt niet noodzakelijkerwijs samen met gestegen aantallen procedures, het aandeel van NCNP-bureaus hierin of proceskostenvergoedingen, nu hierover niets objectief is komen vast te staan.³⁵ Ook is een verdienmodel van NCNP-bureaus niet bewezen.³⁶ Kennelijk zijn de onderzoekers op grond van andere omstandigheden en/of de gehouden interviews met de Belastingdienst tot de conclusie gekomen dat sprake is van misstanden.

Eén van de relevante omstandigheden zou kunnen zijn dat de politie en FIOD fraude hebben geconstateerd bij de export van tweedehands leaseauto's³⁷ en bij de import van schadevoertuigen³⁸, waarbij de BPM-aangifte een onderdeel is van de fraudeconstructie. Overigens vermeldt het rapport geen uitspraken waarbij verdachten van deze fraude daadwerkelijk zijn veroordeeld.

Ook wordt als misstand genoemd het werken met doorlopende machtigingen, waarbij het NCNP-bureau zonder medeweten van de belastingplichtige zelf doorprocedeert om kostenvergoedingen te kunnen incasseren.³⁹ In WOZ-zaken hebben de onderzoekers dit niet bewezen geacht.⁴⁰ Wellicht is dit verklaarbaar doordat er gerechtelijke uitspraken bestaan van het weigeren van één bepaalde gemachtigde in BPM-zaken, die dergelijke doorlopende machtigingen gebruikt.⁴¹

Voorts kan aan het beeld van misstanden hebben bijgedragen, dat er in BPM-zaken drie grote NCNP-bureaus actief zijn, die de markt domineren. Samen zorgen zij voor ruim 90% van het aantal ingediende bezwaren en beroepen.⁴² Daarnaast zijn er nog drie kleinere NCNP-bureaus actief, die voor nog eens 5% van de ingediende bezwaren en beroepen zorgen.⁴³ In WOZ-zaken zijn meer NCNP-bureaus actief en wordt nog steeds circa de helft van de bezwaren zonder gemachtigde ingediend.

34 P. V van het rapport.

35 Zie p. 41-46 en 94 van het rapport.

36 P. 82 van het rapport.

37 Zie p. 46 van het rapport.

38 Zie p. 49 van het rapport.

39 Zie p. 80 van het rapport.

40 P. 89 van het rapport.

41 P. 80 en 84 van het rapport.

42 P. 79 van het rapport.

43 P. 79 en 94 van het rapport.

Andere relevante verschillen tussen de door de onderzoekers geschetste feiten en omstandigheden in BPM-zaken enerzijds en WOZ-zaken anderzijds heb ik niet kunnen vinden in het rapport. Uit de hiervoor genoemde omstandigheden kan ik geen duidelijke criteria destilleren voor de af- of aanwezigheid van misstanden. Hier breekt zich het ontbreken van objectieve maatstaven aan de hand waarvan de misstanden kunnen worden aangetoond. De uitkomsten van het onderzoek zijn daarmee niet controleerbaar en de verschillen in uitkomst tussen WOZ en BPM daarmee niet verklaarbaar.

3.4 Verhoging bedragen BPB voor WOZ-zaken?

Recent is een algemene tariefsverhoging doorgevoerd in het BPB. Voor WOZ-zaken gold, in elk geval tot de uitkomst van dit onderzoek, een uitzondering, zodat daarvoor nog steeds de oude, lagere, bedragen gelden.⁴⁴ Nu uit het onderzoek niet is gebleken dat sprake is van 'een werkwijze' bij NCNP-bureaus die tot misstanden leidt, zou deze uitzonderingspositie kunnen worden ingetrokken.

De vraag is of dit rapport die conclusie kan dragen. Wat mij betreft niet zonder meer, vanwege de hiervoor besproken tekortkomingen in de onderzoeksaanpak. Daarnaast blijkt uit dit rapport dat de onderzochte NCNP-bureaus kennelijk met de huidige tarieven een financieel gezond bedrijf kunnen runnen, zodat een verhoging in hun geval niet noodzakelijk lijkt. Het huidige bedrag is reeds hoog genoeg om als 'tegemoetkoming in de kosten' te dienen. Voor andere soorten dienstverleners, zoals de reguliere belastingadvieskantoren die niet op NCNP-basis werken, ligt dit wellicht anders. Voor hen zou een verhoging van de forfaitaire bedragen wellicht wel recht doen aan de gestegen kosten van hun dienstverlening. Ook zou er een verschil kunnen bestaan in de kostendekkendheid van de vergoedingen voor WOZ-procedures inzake woningen enerzijds en niet-woningen anderzijds. Dat is in dit rapport echter niet onderzocht. De tijd zal leren hoe een volgend kabinet hiermee omgaat.

4 Vertrouwen in afhandeling van bezwaren laag

Wat naast de hiervoor besproken punten opvalt in het rapport is dat een kwart van de bezwaarmakers kennelijk weinig vertrouwen heeft in de bezwaarafhandeling

44 Besluit van 8 december 2020 tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met een verhoging van het tarief voor de vergoeding van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in beroep en hoger beroep, Stb. 2020, 524. Zie voor de toelichting op de uitzondering voor WOZ- en BPM-zaken p. 5-7 van de nota van toelichting bij dit besluit.

door de gemeente.⁴⁵ Uit de interviews met bezwaarmakers die een NCNP-bureau hebben ingeschakeld blijkt namelijk, dat zij in 26% van de gevallen hebben gekozen voor het inschakelen van een NCNP-bureau, omdat ze het idee hebben dat hun bezwaar zonder gemachtigde in de arm niet eerlijk behandeld zou worden.⁴⁶

.....

“Wat opvalt in het rapport is dat een kwart van de bezwaarmakers kennelijk weinig vertrouwen heeft in de bezwaarafhandeling door de gemeente”

.....

De Waarderingskamer laat elke drie jaar een onafhankelijk onderzoek doen naar het vertrouwen dat burgers hebben in de WOZ-uitvoering door gemeenten.⁴⁷ Uit het onderzoek van 2020 blijkt onder andere, dat de belangrijkste positieve beïnvloedende factor de mate van vertrouwen in een deskundige, betrouwbare en integere overheid is. Hoe sterker dit algemene vertrouwen, hoe sterker het vertrouwen in een adequate uitvoering van de Wet WOZ. Eén van de drie negatieve factoren voor het vertrouwen in de WOZ-uitvoering is de overtuiging dat bezwaar maken niet eenvoudig is. Bij woningeigenaren is één van de drie negatieve factoren een eerdere ervaring met bezwaar maken: als men ervaring heeft met bezwaarprocedures tegen de gemeente is het vertrouwen lager. De bevindingen in het WODC-rapport over het vertrouwen passen dus binnen het beeld dat uit eerder onderzoek naar voren komt.

Uit het onderzoek in opdracht van de Waarderingskamer blijkt voorts dat voor het vertrouwen niet van belang is de mate van kennis en interesse rondom de Wet WOZ, het objectieve oordeel van de Waarderingskamer over hoe goed iemands gemeente de Wet WOZ uitvoert, bekendheid of ervaring met no-cure-no-pay-bureaus en bekendheid met wozwaardeloket.nl. Ook regio, leeftijd, geslacht, opleiding en inkomen zijn niet van invloed op het vertrouwen.

Uit de cijfers genoemd in het WODC-rapport blijkt dat het voor het resultaat van de bezwaarprocedure geen verschil maakt of een belastingplichtige zelfstandig of

via een gemachtigde bezwaar indient. In beide gevallen wordt de helft van de bezwaren gehonoreerd.⁴⁸ Wel is er een verschil in de bedragen waarmee de WOZ-waarde in bezwaar wordt verminderd. De gegronde bezwaren van NCNP-bureaus leiden in de meeste gevallen tot een vermindering van de WOZ-waarde met een bedrag tussen de € 0 en € 20.000 (46% van de gegronde bezwaren) en in minder gevallen tot hogere verminderingen.⁴⁹ Bij particulieren leidt een gegrond bezwaar in de meeste gevallen tot een vermindering van de WOZ-waarde met een bedrag tussen de € 20.000 en € 50.000 (51%) en in minder gevallen tot een lagere of hogere vermindering.⁵⁰ Hoe hoog de vermindering in relatieve zin is (hoeveel procent van de WOZ-waarde), is niet onderzocht.

4.1 Kans voor verbetering bezwaarafhandeling

Dat het gevoel of het vertrouwen van de bezwaarmakers niet correspondeert met de cijfers over gegrond verklaarde bezwaren (en de vermindering van de WOZ-waarde) of het kwaliteitsoordeel van de Waarderingskamer, betekent naar mijn mening niet dat de lokale overheid dit naast zich neer zou moeten leggen. Naar mijn idee zou de (lokale) overheid moeten willen leren van de uitkomsten van dit soort onderzoeken. Dat een eerdere ervaring met bezwaar maken of de overtuiging dat bezwaar maken moeilijk is kennelijk leidt tot minder vertrouwen in de WOZ-uitvoering, biedt inzicht, de kans voor reflectie op het eigen handelen en verbeteringen op dit punt.

Een zorgvuldige behandeling van WOZ-bezwaren, waarbij partijen gegevens uitwisselen en over en weer naar elkaars argumenten luisteren, kan bijdragen aan een betere WOZ-waardering in het vervolg, een betere dienstverlening en een groter vertrouwen van de burger in de (lokale) overheid. Of dit één-op-één ook het aantal bezwaarschriften helpt te verminderen weet ik niet, maar ook zonder direct zichtbaar of tastbaar resultaat in die zin zou de overheid zich naar mijn idee dienstbaar moeten opstellen en moeten streven naar een zorgvuldige bezwaarafhandeling.

In dit streven zouden de betrokken partijen rondom dit onderwerp zich kunnen verenigen. Zowel gemeenten als belastingplichtigen (bijvoorbeeld woningeigenaren) en hun vertegenwoordigers hebben belang bij een zorgvuldige bezwaarafhandeling. Uiteindelijk is een juiste vast-

48 P. 58 van het rapport.

49 In 33% van de gevallen tot een vermindering tussen de € 20.000 en € 50.000 en in 21% tot een vermindering met een bedrag boven de € 50.000, p. 58-59 van het rapport.

50 In 38% van de gevallen een vermindering tot € 20.000 en in 11% van de gevallen een vermindering met een bedrag boven de € 50.000, p. 58-59 van het rapport.

45 Voor BPM-zaken is dit niet onderzocht.

46 P. 60 van het rapport.

47 Zie www.waarderingskamer.nl/publicaties/vertrouwensonderzoek-naar-de-uitvoering-van-de-wet-woz-2020/.

stelling van de WOZ-waarde, waardoor de belastingen die hierop gebaseerd zijn ook eerlijk worden verdeeld, in het belang van al deze partijen. Naar eigen zeggen zijn NCNP-bureaus er immers niet (of althans niet enkel) op gericht een zo hoog mogelijke proceskostenvergoeding te verkrijgen, maar om hun klanten in rechte bij te staan als zij menen dat er fouten zijn gemaakt bij de WOZ-waardering.⁵¹ Gemeenten en NCNP-bureaus zouden samen kunnen bespreken hoe een zorgvuldige bezwaarprocedure eruit ziet en welke inspanningen over een weer verwacht worden om dit te bereiken.

Daarnaast ben ik van mening dat een verbetering niet enkel binnen de juridische sfeer gevonden zal worden. Ik zie ook een rol weggelegd voor andere expertisegebieden, bijvoorbeeld op het vlak van communicatie, mediation, bestuurskunde en organisatiekunde. Kennis uit deze vakgebieden kan helpen om een zorgvuldige bezwaarprocedure in te richten die recht doet aan bezwaarmakers die fouten in de besluitvorming willen aankaarten en die minder ruimte geeft aan bezwaarmakers die de procedure aangrijpen om een zo hoog mogelijke vergoeding te krijgen van de gemeente.

Overigens bestaan er al initiatieven op dit vlak en zijn er gemeenten en samenwerkingsverbanden die hier actief mee aan de slag zijn. Ik denk daarbij aan de initiatieven in het kader van het project 'Samen Organiseren' van de VNG en de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB).⁵² Het zou naar mijn idee goed zijn

als hierbij ook andere betrokkenen dan de overheid zelf aansluiten, zoals vertegenwoordigers van woningeigenaren (denk aan Vereniging Eigen Huis of Aedes), belastingplichtigen en belastingadviseurs. Wellicht zouden ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nationale Ombudsman input kunnen leveren. Een brede blik op dit onderwerp kan mogelijk nieuwe inzichten opleveren.

5 Conclusie

Het WODC-onderzoek levert weinig nieuwe inzichten op over de werkwijze van NCNP-bureaus in WOZ-zaken. Voor WOZ-zaken waren al veel gegevens bekend uit eerder onderzoek, maar was behoefte aan een onafhankelijk onderzoek naar de vraag of de werkwijze van NCNP-bureaus leidt tot misstanden. Deze vraag bleek door de onderzoekers moeilijk of niet te beantwoorden, enerzijds door het ontbreken van voldoende kwantitatieve gegevens, maar anderzijds ook door de gekozen onderzoeksmethode, de niet-representatieve onderzoeksgroep en het ontbreken van objectieve criteria op grond waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van misstanden. Op grond van de gesprekken die wel zijn gevoerd hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen of sprake is van misstanden.

Hoewel dit onderzoek voor WOZ-zaken niet zoveel nieuwe inzichten oplevert, blijft het naar mijn idee zaak de kwaliteit van de WOZ-waarderingen en de zorgvuldigheid van de bezwaarafhandeling te monitoren en verbeteren daar waar mogelijk. Wellicht dat betrokken partijen in dialoog kunnen invullen hoe een zorgvuldige procedure voor bezwaarafhandeling in WOZ-zaken eruit ziet en welke verwachtingen zij over en weer van elkaar mogen hebben. Daarbij kunnen inzichten uit andere expertisegebieden dan het recht, zoals communicatie, mediation, bestuurs- en organisatiekunde, waardevol zijn.

⁵¹ P. 75 van het rapport.

⁵² Zie <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren> en <https://lvb.nl/modelmatig-waarderen-woningen/>. Zie in dit verband ook de handreiking 'WOZ-bezwaren en ncnp beheersen met communicatie', LVLB september 2020, <https://lvb.nl/woz-bezwaren-en-ncnp-beheersen-met-communicatie/>. Zie voorts www.ltabelastingen.nl/agenda/ voor andere lopende projecten en ontwikkelingen.

